

Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal*

CLAUS OFFE

Universidad Humboldt, Berlín

PHILIPPE C. SCHMITTER

Universidad de Stanford, EE.UU.

Precisamente cuando la democracia liberal parece haber triunfado como nunca antes, su futuro se vuelve más bien incierto. Desde 1974, más de cincuenta países han intentado realizar la transición desde distintas formas de autocracia hasta algo que se aproxima a la democracia liberal. Son países de la periferia y semiperiferia mundial que tratan desesperadamente de adquirir las mismas instituciones de las democracias ya establecidas, mientras que las sociedades capitalistas avanzadas que han practicado semejante forma de dominación política durante algún tiempo experimentan una amplia insatisfacción con respecto a esas mismas instituciones. Tanto teóricos como practicantes de la forma democrática de gobierno comparten la opinión de que la «democracia como sistema no puede permanecer donde está» (Budge, 1993: 154). El Este y el Sur sólo quieren imitar las prácticas existentes; el Norte y el Occidente están aburridos y desilusionados con éstas, así como escépticos sobre la persistencia de su viabilidad.

Asimismo, se ha eliminado la única forma de dominación política «sistémica» que podría rivalizar con la democracia liberal como régimen para las sociedades industriales. Con sus «democracias populares», los regímenes comunistas o socialistas de Estado de la Unión Soviética y de Europa Oriental durante mucho tiempo habían proporcionado el principal contraste para las democracias meramente «liberales», «burguesas» o «formales» de Europa Occidental, Estados Unidos, Canadá y Oceanía. Basándose en esta comparación, a estas últimas no les resultaba difícil demostrar que eran superiores, tanto material como éticamente.

Parece probable que gran parte de la estabilidad y seguridad en sí mismas que tenían las democracias liberales después de la segunda guerra mundial de-

* Varias secciones de este ensayo, cuyo borrador fue escrito en un inicio por Philippe C. Schmitter, se tomaron de su artículo «Peligros, dilemas y proyectos para la consolidación de la democracia», escrito por encargo de la División de Derechos Humanos y Paz, UNESCO, 1993, financiado por ella; subsecuentemente publicado en forma abreviada en *Journal of Democracy*, vol. 5, n.º 2 (abril de 1994), pp. 57-74.

Traducción del inglés de Gabriela Montes de Oca Vega a partir del original escrito especialmente por los autores para este número de la *RIFP*.

pendía del contraste con la alternativa claramente inferior del comunismo/socialismo de Estado. Ahora que ésta ya no existe, a las democracias establecidas no les bastará simplemente con ser mejores. Tendrán que ser buenas. Los criterios de comparación externos han desaparecido, política, económica y militarmente.

De una u otra manera, la democracia liberal muy bien puede ser la única forma de gobierno legítima y estable en el mundo contemporáneo, si hacemos a un lado las autocracias atrincheradas donde monarcas, dictadores, tecnócratas, fundamentalistas y/o nativistas han conseguido (hasta ahora) convencer a sus respectivos ciudadanos de que las elecciones competitivas, la libre asociación, las libertades civiles y la responsabilidad ejecutiva son meros instrumentos del imperialismo occidental o bien ejemplos de alienación cultural. Es sorprendente observar cómo pocos partidos o movimientos contemporáneos abogan abiertamente por una forma de dominación no democrática. Incluso los mencionados *régimes d'exception* algunas veces celebran elecciones (fraudulentas), toleran la oposición (limitada) y sostienen por lo regular que su tutelaje (autoritario) a fin de cuentas conducirá a alguna forma de democracia culturalmente adecuada. Las no democracias se describen, con harta frecuencia, como acuerdos transitorios, si bien sólo con el fin de adquirir prestigio con actores poderosos dentro del sistema político internacional.

Si la democracia liberal se ha convertido en «el único juego posible», ¿por qué molestarse en indagar sobre sus paradojas y dilemas? ¿Acaso la ausencia de cualquier alternativa plausible no basta para garantizar el éxito de su consolidación en las neodemocracias o su persistencia en las antiguas democracias? La respuesta es negativa por dos razones:

1) La actual hegemonía simbólico-ideológica de la democracia muy bien podría desvanecerse mientras aumenta la desilusión por su funcionamiento y los actores inconformes reviven los viejos temas autoritarios o inventan nuevos. En otras palabras, el tipo de «legitimidad negativa» (Lipset, 1994: 8) que los nuevos regímenes democráticos tienden a disfrutar tan sólo porque han abandonado la dura represión de sus predecesores, es un recurso político no renovable.

2) Incluso en ausencia de un resurgimiento explícito de la credibilidad autocrática, es posible que las neodemocracias no logren satisfacer las aspiraciones de sus ciudadanos ni consolidar un conjunto aceptable y predecible de reglas para la competencia y la cooperación. En otras palabras, su mera permanencia en el tiempo no ofrece ninguna garantía de que se creen las normas cívicas y los comportamientos de respeto mutuo que subyacen en la eficacia (y en la posibilidad de ser disfrutable) de la democracia estable.

El primero de estos escenarios implica una «muerte súbita», en general por un golpe de Estado; el segundo, una «muerte lenta» mediante la cual la democracia gradualmente se disuelve y se transforma en una forma distinta de dominación (O'Donnell, 1992).

La noción de dilemas

Los analistas han buscado una mayor especificidad en el estudio de los peligros de la democratización al introducir la noción de «dilemas» (Karl, 1990). Si pretenden consolidar y mantener un conjunto viable de instituciones, todas las democracias liberales, y en especial las recientes, deben enfrentarse a decisiones difíciles. A diferencia de las opciones de la transición, que suelen decidirse de prisa, sin grandes deliberaciones y en el contexto de un consenso popular dominante sobre la conveniencia de librarse de la autocracia previa, las decisiones que implica consolidar la democracia (o, *a fortiori*, manejar los peligros inminentes de una desconsolidación democrática) tienden a tomarse durante un periodo más amplio mediante la negociación explícita entre diversos actores de la elite que no sólo cuentan con una información mucho mayor sobre las intenciones y recursos de cada cual, sino que tienen plena conciencia de que el resultado tendrá un efecto significativo sobre las reglas bajo las cuales cooperan y compiten incluso en un futuro lejano. Es menos probable que alberguen ilusiones sobre la manera en que (casi) todos se beneficiarán. Saben muy bien que sus preferencias con respecto a las reglas y las instituciones son incompatibles y que aquellas que se elijan seguramente perjudicarán a algunos en beneficio de otros. Así, resolviendo estos dilemas y tomando decisiones desagradables, es como una forma de gobierno dada elige y conserva «su» tipo específico de democracia (Schmitter y Karl, 1992).

Lo que se requiere es alguna idea genérica sobre lo que son estos dilemas. Como es obvio, cada forma de gobierno tendrá que tomar decisiones desconcertantes y dolorosas características de su propia historia, su ubicación geo-estratégica y sus recursos naturales y humanos, pero es posible que algunos dilemas sean comunes a todas las democracias liberales y a su continua necesidad de consolidación y autoinmunización contra la desintegración. Si pudiésemos especificar estos dilemas, estaríamos mucho mejor preparados para evaluar el posible resultado; aunque, para predecir el rumbo futuro de cualquier experimento de democratización dado, aún tendríamos que comprender sus legados históricos y sus problemas contemporáneos específicos.

Proponemos comenzar por diferenciar dos tipos genéricos de dilemas, el primero referente a las condiciones sobre las que se construye la democracia, y el segundo relativo a las consecuencias problemáticas del funcionamiento de las instituciones democráticas. De esta manera, encontramos dilemas:

- 1) *Extrinsecos*, en el sentido en que implican la compatibilidad de las reglas y las prácticas con las divisiones sociales, culturales y económicas ya existentes a la llegada de la democracia liberal y que proporcionan los recursos materiales y morales de los que ella depende.

- 2) *Intrínsecos* al funcionamiento continuo de la democracia liberal, en cuanto que desafían su capacidad de manejar los viejos conflictos y de responder a los nuevos, sin importar dónde exista y cuándo haya surgido.

Dilemas extrínsecos

¿Qué condiciones sociales, económicas y culturales determinan o facilitan el surgimiento y la persistencia de la democracia? ¿Qué características debe tener una unidad política antes de que su democracia sea capaz de satisfacer las demandas de sus ciudadanos? ¿Qué tanto puede expandirse antes de llegar a sus límites inherentes? Dado que el meollo del significado de democracia reside en la responsabilidad de los gobernantes como representantes de los gobernados (Schmitter y Karl, 1991: 76), proponemos buscar estas determinaciones entre aquellos factores que afecten la legitimidad y la eficacia de las elites en su relación con las masas.

De arriba hacia abajo

Si de alguna manera la ciudadanía debe «gobernar» en una democracia, este principio tiene que interpretarse, ante todo, en forma negativa: *Nadie más que el pueblo (por medio de sus representantes) debería gobernar*. En otras palabras, los funcionarios elegidos deben poseer un monopolio efectivo sobre la toma de decisiones de política pública (Dahl, 1982: 11) y sobre el uso legítimo de la fuerza. Como han expresado este punto Schmitter y Karl (1991: 81): «los funcionarios elegidos popularmente deben ser capaces de ejercer sus poderes constitucionales sin ser sometidos a una oposición avasalladora (aunque informal) por parte de funcionarios no electos». Esto implica, como condición para la soberanía interna, la ausencia de actores estratégicos capaces de ejercer poder de veto a fin de obstruir, imposibilitar o bien de algún modo controlar las decisiones de los funcionarios electos o interferir en ellas.

Esta es una condición muy difícil y precaria. Las perspectivas para la democracia estarían amenazadas no sólo por conspiradores militares (España en 1981, Venezuela en 1993), organizaciones terroristas (Alemania Occidental en 1977), asociaciones económicas tipo mafia (Italia, durante algún tiempo), carteles de droga (Colombia, Bolivia) y movimientos militantes separatistas (los vascos en España, los católicos del Norte de Irlanda), sino también por cualquier agente externo que sea lo bastante poderoso para chantajear, sobornar o corromper a los gobiernos elegidos democráticamente. Las empresas multinacionales, con su capacidad para oponer un país en contra de otro o para retener la inversión en respuesta a políticas desfavorables, son candidatas obvias para cumplir dicha función. Al aumentar la complejidad y la interdependencia internacionales, al hacerse más accesibles los medios para la violencia, la comunicación

masiva y el transporte —lo que provoca que su uso sea más difícil de controlar por el gobierno— y al volverse el capital financiero mucho más móvil y menos regulado, se han multiplicado las oportunidades de obstruir a los gobernantes democráticos, al igual que los imperativos competitivos para explotar estas oportunidades. La soberanía interna de estos gobernantes y, por ende, su capacidad de responder a las demandas de los ciudadanos dentro del territorio de una nación o una unidad política subnacional se ha tornado más vulnerable debido al flujo casi incontrolable de armas, drogas, gente y dinero tanto «sucio» como «limpio» a través de las fronteras anteriormente más impenetrables.

Asimismo, las democracias deben ser capaces de imponer su soberanía no sólo contra los '*poderes fácticos*',* sino también en contra de autoridades políticas transnacionales. Por consiguiente, Schmitter y Karl (1991: 81) argumentan en favor de una segunda condición indispensable para las democracias modernas: «El gobierno debe ser autónomo; tiene que ser capaz de actuar independientemente de cualquier restricción impuesta por algún otro sistema político dominante». Durante mucho tiempo la mayoría de los teóricos democráticos ha dado esto por sentado, sobre todo desde que el movimiento de descolonización posterior a la segunda guerra mundial produjo muchas más unidades formalmente independientes, pero la intromisión externa en los asuntos internos de un Estado formalmente soberano no es de ningún modo extraña, y se está volviendo cada vez más frecuente.

Dos elecciones recientes, ambas celebradas en marzo de 1990, pueden servir para ejemplificar lo poroso y estratificado que se ha vuelto el sistema internacional. Las elecciones en Nicaragua y en la República Democrática Alemana poscomunista comparten dos rasgos:

- 1) Fueron las primeras elecciones honestas y reñidas que se celebraban en esos países en mucho tiempo.
- 2) Cada uno de los votantes de ambos países era profundamente consciente del hecho de que el gobierno de otro país (Estados Unidos y Alemania Occidental, respectivamente) se interesaba de manera intensa en los resultados y reaccionaría con sanciones en extremo negativas o bien positivas, que afectarían no sólo a quienes resultasen electos, sino a casi todos los ciudadanos del país.

El gobierno en vías de ser electo pudo haber estado bajo control del electorado, pero éste se encontraba, en un grado significativo, bajo la influencia efectiva de un gobierno extranjero, el cual, a su vez, mediante una reacción

* En español en el original (N. del T.). En adelante todos los términos castellanos en letra cursiva y con comillas simples corresponden al mismo caso.

anticipada, impuso una medida de dependencia también sobre las elites políticas nacionales.

Esta interconexión de gobiernos nacionales, aunada a las enormes disparidades internacionales en el poder político, económico y militar, viola la noción de autodeterminación democrática: «Es posible que el proceso mismo de ejercicio del poder escape del alcance del Estado-nación. De ningún modo las comunidades nacionales establecen y ponen en práctica decisiones y políticas exclusivamente por sí mismos, y los gobiernos no determinan en lo absoluto lo que está bien o es adecuado sólo para sus propios ciudadanos» (Held, 1993: 25-26).

Asimismo, estos factores externos pueden afectar la democracia de manera negativa aun cuando estén integrados en acuerdos formales para la toma transnacional de decisiones. La Comunidad/Unión Europea, por ejemplo, es mucho menos democrática que cualquiera de sus miembros. *A fortiori*, donde no existe tal mecanismo para la consulta y negociación transnacional (como en el caso en que el banco central de un país establece de manera unilateral los parámetros de la recuperación económica de otro), la situación es incluso peor en términos de responsabilidad ante una ciudadanía nacional.

Las democracias también implican la posibilidad de tomar decisiones colectivas significativas. Si las opciones relativas a la política pública se restringen efectivamente a una, la democracia se reduce a cero. Las elites políticas pueden aplicar en forma deliberada estrategias de monopolización y de limitación del debate político. Irónicamente, a la convergencia ideológica, el bipartidismo, la despolarización y el declive de la oposición se les ha atribuido el mérito de estabilizar la democracia. Otto Kirchheimer, por ejemplo, sostuvo que el surgimiento de los modernos «partidos burocratizados y desideologizados» era en gran medida responsable de las «historias exitosas» de la posguerra en Alemania Occidental y Francia, aunque advirtió que transformar el partido «de una organización que combinaba la defensa de una posición social, que poseía la calidad de refugio espiritual y la visión del porvenir, en otra que sería vehículo de una elección política de corto alcance e intersticial» podría producir «algo demasiado directo para funcionar como vínculo con el detentador funcional del poder en la sociedad» (1961: 365, 371).

Según una opinión tradicional —y en extremo optimista—, el proceso competitivo electoral lleva al poder al partido (o partidos) con mayor capacidad para contribuir a la integración política y, así, a la conservación a largo plazo de las sociedades industriales. Esto se basa en el supuesto de una espiral ascendente de competencia mutua: las elecciones son mecanismos en que triunfa quien mejor sabe resolver los problemas y en consecuencia el perdedor tiene que aprender del vencedor, a fin de poder ofrecer más en el siguiente ciclo de competencia. En las condiciones actuales, una perspectiva más realista sería la de una espiral descendente de rutina e inercia fatalista. Cada partido depende del hecho probado de que su competidor no tiene ninguna idea nueva ni promete-

dora, lo que a su vez torna superfluo cualquier esfuerzo por producir alguna propia. Los efectos colaterales de semejante espiral descendente son el cinismo político masivo, un rendimiento electoral bajo, el declive de un apoyo político estable, la denuncia de la «clase política» como corrupta y egoísta, y cada vez más recompensas para la política populista del resentimiento. La evidencia contemporánea de que ha aumentado la abstención electoral y ha disminuido la afiliación a los partidos sugiere que dicha transformación en el carácter de los partidos políticos ya tiene consecuencias negativas para el futuro de la democracia a largo plazo.

Las crisis, los «tiempos turbulentos» y los peligros demasiado dramatizados también pueden provocar que la competencia política se paralice, lo que en Europa a menudo se resume en la formación de «grandes coaliciones». Anteriormente, ésa era una estrategia que iba asociada con la emergencia en tiempos de guerra; en la actualidad, podemos observar su uso como respuesta a (supuestos) peligros en épocas de paz. Semejante paralización de la competencia a menudo se debe al agotamiento mutuo, por ejemplo, a que en todos los bandos se carece de alguna concepción sobre la manera de atacar el desempleo masivo en las economías abiertas, controlar los déficits, reducir el crimen y la violencia en las calles o bien acabar con las guerras étnicas que se libran encarnizadamente en las ruinas de antiguos Estados. En estos casos de «debilidad entre partidos», la ineficacia manifiesta del partido gobernante no necesariamente mejora la posibilidad de que se elijan el o los partidos de oposición para gobernar el país. El público reconoce que ninguna fuerza política organizada parece capaz de manejar estos agudos problemas. Las codificaciones políticas establecidas: «izquierda» vs. «derecha», «gobierno» vs. «oposición», «conservador» vs. «progresista» pueden dejar de tener sentido y quizá sean sustituidas por otras antinomias del discurso político que son potencialmente mucho menos democráticas: «nosotros» vs. «ellos», «el pueblo» vs. «la clase política», «la mayoría moral» vs. «la minoría inmoral». La persistencia de problemas capitales tales como los altos índices de desempleo, inflación, déficits presupuestarios, bajo rendimiento económico, conflicto étnico, inseguridad debida al crimen y la violencia, al igual que las frustraciones por la política externa —sin importar la filiación partidista de los gobernantes— no sólo origina insatisfacción con el gobierno sino también frustración con el régimen y, por ende, disminución de la legitimidad de la democracia misma.

Esto, a su vez, probablemente estimule la búsqueda de formas de dominación alternativas:

- 1) Ya sea la dictadura militar, el régimen autoritario, el populismo, el nacionalismo, la secesión, incluso la teocracia o el gobierno tradicionalista.
- 2) O bien cambios en las instituciones que vayan más allá de los límites de la democracia liberal.

El movimiento en cualquier dirección puede tomarse como un indicador de que las democracias establecidas desde hace mucho tiempo se han visto inmersas en un contexto tan desfavorable que a sus defensores cada vez les resulta más difícil aplicar principios y promesas liberales. El principio de igualdad política, incorporado en la ciudadanía y en los derechos de participación, puede no implicar la promesa de igualdad económica, pero sí supone la posibilidad de realizar esfuerzos colectivos significativos para corregir los errores del mercado, garantizar un ingreso mínimo y la seguridad del individuo, así como para facilitar la adaptación de la mano de obra y del capital a las condiciones cambiantes de producción y distribución. Si las democracias liberales no pueden cumplir estas promesas durante un periodo prolongado y para grandes sectores de la ciudadanía, los principios constitutivos de la igualdad ciudadana y de la competencia política corren el riesgo de ser considerados inútiles.

De abajo hacia arriba

A partir de la perspectiva de arriba hacia abajo que hasta ahora hemos adoptado, los gobernantes de las democracias liberales requieren cierto grado de soberanía creíble, tanto interna como externa, y deben ser capaces de proporcionar a sus ciudadanos opciones políticas significativas. Vista de abajo hacia arriba, la permanencia de estos regímenes depende de una «base masiva» de ciudadanos dispuestos a aceptar y defender sus derechos e instituciones propias. Aunque estas prácticas, una vez establecidas, pueden tener un efecto socializador poderoso en individuos que gradualmente se acostumbran y a la larga se comprometen con ellas, es probable que esto no resulte suficiente. Las democracias pueden no emerger o bien fracasar subsecuentemente, no sólo como resultado de la subversión de una elite, sino también debido a un rechazo o deserción de las masas.

La cultura, o mejor aún, la carencia de una «cultura cívica», es la razón genérica que con mayor frecuencia se aduce para tales fracasos (cfr. Putnam, 1993). O bien las masas son «premodernas» en sus normas básicas y en sus marcos cognoscitivos y, por lo tanto, incapaces de sentir empatía hacia los que no pertenecen a su tribu, clan o culto inmediato y, por lo tanto, tampoco de aceptarlos como ciudadanos con los mismos derechos, o bien son «posmodernas» y tienen sentimientos de solidaridad tan desgastados, identidades tan diferenciadas, subjetividades tan desencadenadas y actitudes hacia la acción política tan cínicas, que pierden toda confianza en su propio papel como ciudadanos. Ya sea que todavía no hayan conseguido su capital cultural social o bien que ya lo hayan agotado, las democracias no pueden simplemente depender de la costumbre y la educación cívica. Deben renovar continuamente su reserva de normas y acuerdos compartidos mediante mecanismos como la deliberación individual y colectiva, los compromisos negociados, la lealtad al sistema, la confianza mu-

tua, la acción asociativa y el respeto por los derechos humanos y cívicos (Mannin, 1987; Offe y Preuss, 1991; Sunstein, 1991).

Se considera que seis condiciones extrínsecas, más específicas, promueven semejante rechazo inicial o deserción subsecuente por parte de las masas:

1. *La intolerancia religiosa.* Los regímenes teocráticos, con sus doctrinas globales y exclusivas, imponen un obstáculo poderoso tanto para la fundación como para la supervivencia de la democracia. Niegan la existencia de una separación que debe estar presente en toda democracia, a saber, la que existe entre la base religiosa y la secular de la autoridad. Si todo conflicto ha de resolverse en última instancia de acuerdo con la voluntad revelada de Dios o al pie de la letra de algún texto sagrado, simplemente no queda espacio legítimo para la deliberación y los compromisos intrínsecos a la democracia. En semejante sociedad, los líderes clérigo-políticos, al igual que las mismas masas, tienden a sentir que es definitivamente arriesgado y pecaminoso dejar que el pueblo decida asuntos que sólo pueden resolverse mediante la sabiduría y la gracia divinas, que únicamente poseen las autoridades religiosas y la elites sancionadas por ellas.

Por el contrario, también hay una segunda separación que no debe estar presente en ninguna democracia, a saber, la que existe entre creyentes y no creyentes. En las sociedades teocráticas, esta distinción imposibilita que se otorguen iguales derechos ciudadanos para la competencia, la participación o la equidad ante la ley, pues los «infieles» por definición no pueden ser miembros de la comunidad política. En la medida en que la intolerancia religiosa y las pretensiones teocráticas se encuentren bien establecidas en ciertas áreas (por ejemplo, en el Medio Oriente), la propagación de la democracia será limitada, y según el grado en que aumenten dentro de las democracias ya establecidas y anteriormente secularizadas, la viabilidad de esta forma de gobierno estará amenazada (por ejemplo, el papel del «Christian Right» en la política norteamericana).

2. *Agudas desigualdades socioeconómicas.* La pobreza absoluta y las grandes desigualdades en cuanto a ingreso y estatus desalientan las formas de razonamiento político y la formación de aspiraciones políticas compatibles con la adopción y consolidación de la democracia. Por el contrario, estas condiciones obligan a los individuos a adoptar un marco de referencia cognoscitivo basado en «la noción de bien limitado». En esta idea subyace la intuición, que comparten las dos partes de cualquier conflicto de distribución, de que si «nosotros» ganamos, «ellos» deben perder. Concebido en estos términos de sumacero, ningún acuerdo podría beneficiar a ambas partes de un conflicto de distribución; lograr ganancias generalizadas, pero distribuidas de manera inequitativa, parecerá menos deseable que no llegar a ningún arreglo en lo absoluto. La política se ve eclipsada por el deseo y el temor ante la expropiación.

Barrington Moore Jr. (1966) ha identificado el contexto socioeconómico específico en que es menos probable que la democracia surja o sobreviva: una sociedad agrícola donde una pequeña elite posea la mayor parte de la tierra

productiva y dependa en gran medida de la coerción para subordinar a su fuerza de trabajo. Afortunadamente, persisten más bien pocas sociedades de ese tipo, aunque el peso relativo de las aristocracias rurales sigue siendo un problema para la democracia. Sin embargo, el peso de la estabilidad descansa cada vez más en la existencia de una clase media urbana próspera y establecida. Cuando está amenazada por la concentración del ingreso, el crecimiento reducido, el desempleo elevado, la disminución de su estatus o la desigualdad fiscal, la política de compromisos mediante la redistribución se vuelve menos viable y puede prevalecer la promesa o el temor de la expropiación de bienes. Otra condición que propicia la creación y mantenimiento del marco cognoscitivo y la expectativa de acuerdos con resultados positivos es un tipo de relaciones laborales, ya sea en el nivel empresarial, sectorial o nacional, que promueva el intercambio de roles, los acuerdos a largo plazo y globales, así como las «limitaciones benéficas» que rijan la producción; todo lo cual tiende a evitar que ninguna categoría social significativa se considere como «nacida para perder».

3. *Conflictos étnicos.* Las divisiones dentro de una sociedad a lo largo de líneas de separación racial o étnica tienden a hacer más difícil, pero no imposible, el surgimiento y la pervivencia de la democracia. Pueden imposibilitar la aceptación masiva de la noción abstracta de ciudadanía, en particular si hay antecedentes significativos de conflicto racial o étnico y/o si les corresponden fuertes disparidades de distribución. El advenimiento de la democracia provoca temores de que, si se conceden iguales recursos políticos a todos los ciudadanos, los nuevos actores recién habilitados y beneficiados con derechos civiles serán más sensibles a las desigualdades económicas y de estatus, y quienes anteriormente habían sido excluidos o discriminados se cobrarán las privaciones pasadas.

Estos temores con fundamentos racionales (en oposición a los prejuicios enraizados de manera irreflexiva) pueden superarse temporalmente mediante un proceso de negociaciones y pactos de elite, por ejemplo en la Sudáfrica contemporánea; pero su efecto a largo plazo depende de que los grupos étnicos en conflicto lleguen a aceptar que comparten un destino común, es decir, que conforman un «pueblo». La historia reciente sugiere que, incluso en democracias bien establecidas, los grupos pueden «redescubrir» identidades étnicas o lingüísticas consideradas adormecidas o domesticadas por mucho tiempo, y exigen revisiones considerables a las reglas existentes, como por ejemplo los bretones, los corsos, los galeses, los escoceses, los flamencos, los tirolese del Sur, los quebequenses o los lombardos. Varias transiciones contemporáneas a la democracia han sido afectadas, si no es que destruidas, por la dramática eclosión de conflictos etnolingüísticos: en Armenia, Azerbaijón, Georgia, Moldavia, Tadjikistán, Rumania, Croacia, Serbia y, el peor caso, Bosnia-Herzegovina.

4. *Disputa de fronteras e identidades.* Si existe algún requisito dominante para la democracia, éste es la existencia previa de una unidad política legítima (Rustow, 1970). Antes de que los actores puedan esperar ubicarse en las trin-

cheras de la competencia y la cooperación rutinizadas, deben tener alguna idea segura de quiénes son los otros jugadores y cuáles serán los límites físicos del campo de juego. El principio que aún tiende a predominar en el establecimiento de estas fronteras e identidades es el de «nacionalidad». Desafortunadamente, no siempre queda claro qué es una nación, antes, durante e incluso después de la democratización.

Todo lo que se puede asegurar es que el sentimiento de identidad nacional y la aceptación de fronteras territoriales específicas es resultado de procesos históricos arcanos y complejos que, sin embargo, están sujetos a manipulaciones y modificaciones. La llegada de la democracia puede inducir a los actores a intentar cambiar tales parámetros, literalmente con el fin de crear grupos de votantes favorables a sus propósitos, pero no resuelve el problema ni puede hacerlo. El pueblo no puede decidir quién pertenece al pueblo. No hay forma democrática de determinar lo que debería ser una nación y su correspondiente unidad política. A menos que se acepten y respeten las fronteras como dadas a pesar de su contingencia histórica y su «artificialidad», los rumbos de acción restantes serán violentos. Consisten en el empleo de la fuerza para cambiar las fronteras (mediante la conquista o la secesión) o para cambiar al pueblo (por medio de la asimilación forzada o la deportación, cuando no del genocidio). El pueblo puede empezar a decidir sólo después de que el asunto de quién pertenece al pueblo se haya zanjado de alguna manera y haya sido aceptado por las poblaciones afectadas o bien impuesto por la comunidad internacional. Las consignas tales como la autodeterminación de los pueblos y los instrumentos como los plebiscitos o los *referenda* simplemente dan por sentado el problema de quién es apto para votar dentro de qué distrito electoral y si la mayoría triunfante puede imponer su voluntad de manera legítima a las posibles minorías.

5. *Producción, acumulación y distribución capitalista.* Todas las democracias bien establecidas están ubicadas en países donde la producción y la acumulación económica se encuentran mayoritariamente en manos de compañías de propiedad privada y donde la distribución se regula sobre todo por mecanismos de mercado. Esta observación nos conduce a concluir que, a menos que el control de los medios de producción sea predominantemente «privado» y la determinación de los precios (incluyendo los salarios) se deje en gran medida a los mercados, los riesgos que implica la política democrática son demasiado explosivos y por lo tanto es probable que destruyan el mecanismo de la competencia igualitaria en poco tiempo. Sin embargo, en todos estos gobiernos, el resultado de estos procesos es afectado —se concede que en diferentes maneras y grados— por la intervención pública decidida por los gobiernos democráticos y apoyada por la mayoría de los ciudadanos. Lo que hace que valga la pena intentar la democracia es únicamente la perspectiva creíble de que la repartición, la distribución y el crecimiento económicos no están del todo fuera del alcance de por lo menos formas indirectas de control gubernamental (así

como mejoras en términos tanto de justicia como de eficiencia). La conclusión paradójica e inevitable es que:

- 1) el capitalismo debe ser una condición necesaria para la democracia, y
- 2) el capitalismo debe modificarse de manera significativa para que sea compatible con la democracia.

El dilema no es sólo decidir estáticamente qué combinación de propiedad pública-privada, redistribución del ingreso, intervención monetaria, gasto para seguridad social, reglamentación de salud y seguridad, protección del consumidor, créditos subsidiarios, promoción industrial, protección arancelaria, etc., satisfará mejor las expectativas ciudadanas de justicia y equidad, sin obstruir la eficiencia de la producción y la tasa de acumulación (y sin obstaculizar las oportunidades de reelección del partido en el poder). También implica una serie dinámica de decisiones concernientes al desarrollo del capitalismo en diferentes etapas y en distintas ubicaciones dentro del sistema mundial. Jugar a «alcanzar a los demás» parece demandar una mayor confianza en la intervención estatal por parte de las economías periféricas. Incluso puede considerarse que la superación de los umbrales críticos en la acumulación requiere recurrir a métodos autoritarios, si no es que a un gobierno burocrático autoritario (O'Donnell, 1973).

Es importante subrayar que la relación problemática entre el capitalismo y la democracia —«necesaria, pero necesariamente modificada»— es estructural, no coyuntural. Este tipo de relación surge de las diferencias radicales entre un gobierno que distribuye poder y estatus en forma relativamente equitativa y una economía que reparte la propiedad y el ingreso de manera relativamente inequitativa. Y plantea un dilema sin importar lo bien que esté funcionando el sistema económico en un momento dado.

Sin embargo, no es sorprendente que muchos observadores supongan que las crisis de crecimiento, empleo, ganancias de divisas, pago de deuda, etc., son indicios contrarios a la consolidación y persistencia de la democracia, y pocos pondrían en duda el valor a largo plazo que tiene una base de recursos crecientes para la estabilidad política. Pero la austeridad puede significar algunas ventajas perversas. En el contexto de las difíciles condiciones económicas de finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, el agotamiento de las ideologías radicales e incluso de las propuestas políticas rivales se ha vuelto dolorosamente obvio. Ni la extrema derecha ni la extrema izquierda tienen un sistema alternativo plausible que ofrecer, para sí mismos o para las masas. Aunque el populismo —impulsado por las expectativas difusas y el desencanto con relación a las recompensas de la democracia pactada— siempre es una posibilidad, ni siquiera éste puede otorgar recompensas inmediatas a las masas, como algunas veces lo hizo en el pasado. Ante los efectos de los niveles altos de desempleo permanente, hay dos soluciones «proteccionistas radicales» que pue-

den obtener una aceptación más amplia: ya sea la solución «izquierdista» de proteger los empleos e ingresos a expensas de la eficiencia y la competitividad, o bien su reflejo invertido, es decir, la solución derechista chovinista de proteger a los trabajadores de la competencia en el mercado de trabajo frente a grupos étnicos minoritarios, otras razas, o las mujeres, todo a expensas de los derechos humanos y cívicos de estos últimos.

Mientras esta situación reduce tanto los beneficios esperados de trabajar dentro del sistema como las recompensas de involucrarse en actividades contra el sistema, aumenta la probabilidad de que persista alguna forma de democracia. Esto sugiere que la viabilidad del régimen y el desempeño económico coyuntural, más que elevarse o disminuir por turnos, pueden estar relacionados de manera curvilínea. Las condiciones para establecer acuerdos en cuanto a reglas e instituciones pueden ser más favorables en medio de una austeridad prolongada, así como en una abundancia sostenida. Estas condiciones son peores cuando la economía atraviesa por ciclos de paralización y progreso alternados o cuando se ve afectada por súbitos golpes de suerte o de escasez.

6. *Seguridad externa e inseguridad interna.* La democracia liberal por sí misma no garantiza la seguridad nacional. Dependiendo de su tamaño, recursos, ubicación estratégica y tipo de regímenes de los países vecinos, los problemas de un país pueden incluso agravarse. Es posible que las democracias inexpertas presenten un atractivo «blanco de oportunidades» para los agresores, véase el caso de Bosnia. Sin embargo, también pueden ser capaces de contar con una mayor solidaridad regional y global, como en el caso de Macedonia.

Tampoco la democratización aumenta necesariamente la seguridad interna. ¡Muy por el contrario! Casi todos los países que atraviesan por un cambio de régimen semejante han sufrido un incremento de las tasas de criminalidad, de la violencia relacionada con la política y de la frecuencia de interrupciones de los servicios básicos. En algunos casos, los disidentes incluso han recurrido al terrorismo en un esfuerzo por redefinir la identidad de la unidad política (por ejemplo los vascos en España), para originar una ruptura con el capitalismo (por ejemplo Sendero Luminoso en Perú) o simplemente para regresar el país a la autocracia (por ejemplo los Caras Pintadas en Argentina).

En el centro del dilema de la seguridad se encuentra el delicado asunto de las relaciones civiles-militares y civiles-policía, un dilema que se vuelve más agudo cuando el régimen anterior era una dictadura militar. La transición no sólo tendrá que manejar el relevo efectivo de las fuerzas armadas del poder y el problema casi inevitable de administrar justicia por los crímenes cometidos durante su mandato, sino que la consolidación tendrá que encontrarles una función satisfactoria y creíble. En el pasado esto no era muy difícil, pues la amenaza comunista podía usarse como justificación omnipresente para conservar una capacidad de defensa nacional autónoma. Su derrumbe, además del que sufrieron la mayoría de las insurrecciones armadas internas, ha dejado un «vacío funcio-

nal» en varias áreas del mundo. En los años setenta ser miembro de la OTAN todavía bastaba para proporcionar una *raison d'être* (y ayuda militar considerable) a las fuerzas armadas de las neodemocracias del sur de Europa. Dos de éstas, Grecia y Turquía, incluso tenían enemigos verosímiles: ¡la una a la otra! En otras partes, en especial en Latinoamérica, se requerirá más imaginación para asignar una función plausible a las fuerzas armadas.

Asimismo, los gobiernos civiles que no tienen conflictos fronterizos ni insurrecciones internas se encuentran abrumados con las demandas mutuamente excluyentes de los grupos recién facultados que exigen recursos públicos. En la medida en que de manera simultánea estos gobiernos están acatando severas críticas neoliberales que los compelen a reducir los desequilibrios presupuestarios, aplicar medidas de austeridad y privatizar empresas públicas (a menudo administradas por militares), el militar puede parecer el sector más factible para reducirlo. Apenas puede culparse a la ciudadanía por pensar que los gastos militares fueron aumentados por la dictadura precedente y que deberían reducirse drásticamente, justo cuando el cambio a una nueva función podría requerir de gastos adicionales. Y estas nuevas funciones potenciales, tales como combatir el narcotráfico, perseguir crímenes comunes, reprimir disturbios sociales, construir infraestructura física, proporcionar servicios de salud y asistencia para zonas de desastre y participar en fuerzas pacificadoras de las Naciones Unidas y regionales, tienen todas sus riesgos. Hay quienes virtualmente invitan a los militares a intervenir en la elaboración de políticas fuera de su dominio tradicional; otros sienten una profunda repugnancia por su sentido de misión usual; ninguno de ellos proporcionaría suficientes excusas para mantener los niveles existentes de gastos y de personal.

Establecer un control sobre la policía también puede plantear algunas decisiones delicadas, sobre todo cuando anteriormente ha estado bajo el control de los militares o de los servicios de inteligencia. Por una parte, existe una mayor necesidad de un control policiaco debido al posible incremento del crimen (y, en el caso de aquellos que simultáneamente atraviesan por una transformación hacia el capitalismo, es probable un cambio en el carácter del crimen hacia infracciones tales como fraudes financieros, incumplimiento de contratos, evasión fiscal y fraudes de consumo). Por otra parte, aumentan las expectativas de que la policía respetará el proceso legal adecuado y los derechos humanos básicos. Pocas cosas pueden trastornar más la confianza en las instituciones y la legitimidad del gobierno que la percepción popular de que «nada ha cambiado» en el nivel de los contactos cara a cara entre las autoridades policiacas y la población. He aquí un área donde una inversión modesta pero firme en el control civil puede producir grandes beneficios simbólicos, como en España, y carecer de éstos puede originar que se socave no sólo la legitimidad del régimen sino también la autoridad del Estado, véase Brasil, Rusia y varios otros de los estados sucesores de la Unión Soviética.

Para todos estos dilemas extrínsecos, son favorables las perspectivas a largo plazo, siempre que las neodemocracias puedan superar las consecuencias a corto y

medio plazo de las decisiones que han tomado (o que han dejado de tomar) durante la transición. Con el tiempo, las relaciones entre civiles y policía se institucionalizarán respetando los derechos humanos. La seguridad interna debe estabilizarse, o bien aumentar, una vez alcanzada la consolidación. A la larga, la proliferación de gobiernos popularmente responsables debería tener implicaciones directas y positivas para la seguridad externa. Una de las pocas «leyes invariantes» de las relaciones internacionales, sugerida en primer lugar por Immanuel Kant, es que las democracias no declaran la guerra a otras democracias. Las autocracias con frecuencia han combatido entre sí y las democracias han resistido sus agresiones en forma enérgica —incluso las han invadido militarmente, véanse los casos recientes de Estados Unidos en Granada y Panamá—; pero un mundo o una región poblada por democracias definitivamente puede ser menos inseguro y violento. Sus Estados miembros seguirán teniendo conflictos internacionales, pero será más factible que se recurra a la negociación, la mediación o al arbitraje de un juzgado para resolverlos (Doyle, 1986; Russett, 1990; Schmitter, 1991). Excepcionalmente la regresión a la autocracia de cualquiera de sus miembros, semejante contexto regional democratizado daría como resultado la formación de una «comunidad de seguridad», donde el uso de la fuerza armada para resolver conflictos sería inimaginable. Esto, a su vez, facilitaría la sólida afirmación del control civil sobre los militares e, incluso, una reducción gradual de los gastos y del personal militares, véanse los estados miembros de la Comunidad Europea.

* * *

Nuestra revisión de los seis dilemas extrínsecos sugiere estrechos vínculos de interacción y refuerzo mutuo entre varias de estas condiciones obligatorias o limitantes. Por ejemplo, es probable que tanto los regímenes teocráticos como los movimientos etnonacionalistas exijan firmemente una comunidad y un control entre naciones (o bien, una secesión), lo que volvería más precaria la integridad de los Estados nación y de sus territorios, con la implicación adicional de una intensa propensión y preparación para el despliegue de violencia militar. Debería estudiarse más semejante agrupamiento de factores estructurales que son opuestos a la fundación y consolidación de las democracias, incluyendo los posibles vínculos entre desigualdad y cultura cívica, cultura cívica y el crecimiento del capitalismo, y entre los residuos autoritarios y la capacidad de realizar reformas sociales y económicas.

El núcleo del problema con respecto a estos dilemas extrínsecos está bien captado en el verbo español '*adecuar*', es decir, aportar soluciones que son adecuadas, no necesariamente óptimas. La clave es elegir en forma colectiva y comprometida entre acuerdos institucionales alternativos que sean compatibles con las estructuras socioeconómicas, las premisas territoriales y las identidades culturales existentes. A largo plazo, las democracias consolidadas pueden ser

capaces de transformar estas «condiciones limitantes» (Otto Kirchheimer, 1965); pero a corto plazo los gobiernos que han democratizado y al mismo tiempo han intentado emplear la autoridad pública coercitiva para producir cambios rápidos en los derechos de los propietarios, la distribución de la riqueza, el equilibrio entre poder público y privado, la estructura de la familia y/o las normas de la sociedad, por lo regular han fracasado y en consecuencia han dificultado mucho más la consolidación de las instituciones democráticas.

Pocos países se enfrentan a la solución de dilemas extrínsecos de manera abstracta, lógica y deliberada. La mayoría cuentan con experiencias históricas previas a las cuales recurrir, aun cuando puedan verse obligados a modificar sus decisiones a la luz de subsecuentes cambios económicos, demográficos, generacionales y culturales. Los sentimientos y las costumbres también intervendrán, no sólo la razón instrumental. Esto no siempre garantiza un ajuste institucional adecuado, mucho menos uno óptimo, pero al menos resultará familiar.

Al final de esta oleada actual de democratización, existe una cantidad inusitada de gobiernos que, o bien no han tenido ninguna experiencia democrática previa (p. ej., Paraguay, Mongolia, Albania, Bulgaria, Etiopía, Angola, todas las repúblicas centrales asiáticas, Taiwán y, desde luego, Rusia), o su(s) experiencia(s) previa(s) con la democracia fueron notoriamente breves y carentes de éxito (p. ej., Hungría, Polonia, Rumania, Estonia, Letonia, Lituania, Mali, Congo, Benín, Togo, Tailandia, Corea del Sur). En principio, esto debería colocarlos en una posición más favorable para elegir instituciones adecuadas; en la práctica, uno sospecha que terminarán dependiendo ampliamente (y a menudo en forma clandestina) de asesores externos y modelos extranjeros que, sin embargo, tal vez carezcan del apoyo cultural necesario y no compartan el «espíritu» congruente y la confianza para convertirse de proyectos *ad hoc* en acuerdos duraderos y viables. Como veremos más adelante, la ciencia política tiene relativamente poco que ofrecer en cuanto a descubrimientos genéricos sobre cuáles son las instituciones más adecuadas para resolver los dilemas específicos derivados de los contextos estructurales, culturales y territoriales de las democracias recién fundadas.

Una segunda implicación es que los actores interesados en tomar metadecisiones institucionales y constitucionales sobre la consolidación a largo plazo deben poner atención a consideraciones de corto plazo tan banales como permanecer en el cargo o ser (re)electos. Contrariamente a aquellos legendarios padres fundadores de la Federación Estadounidense, la mayoría de los democratizadores de la actualidad son políticos profesionales. Es posible que no tengan ninguna otra vocación ni fuente de ingresos fuera de la política y, por lo tanto, es menos probable aún que antepongan los intereses generales del sistema en conjunto a su preocupación particular por la evolución exitosa de su carrera.

Terry Karl y Philippe C. Schmitter (1991) han sostenido que el factor político más importante que influye en estas decisiones —además de la costumbre y el precedente— es el modo de transición. Las diferencias en el nivel de la movili-

ción popular (en oposición a la dominación de la elite) y en el grado de violencia (en oposición a la negociación) originan que varíen las restricciones y las oportunidades. El contexto más favorable para la consolidación era lo que estos autores denominaron una «transición pactada» en la cual las elites de la autocracia previa y la oposición moderada prevalectían y estaban obligadas a respetar sus intereses mutuos. El menos favorable era un resultado revolucionario en que las masas movilizadas usaban la fuerza para desplazar (y con frecuencia para eliminar) al régimen anterior. Los otros dos modos eran transiciones impuestas en que los autócratas anteriores (o, más bien, una fracción de la autocracia precedente) dictaban las condiciones, la oportunidad y el ritmo del cambio de régimen y las transiciones reformadas en las cuales la movilización popular dirigía la transferencia, pero sin emplear la violencia para remover a los titulares del poder.

Dilemas intrínsecos

Puede resultar otra conmoción descubrir que la democracia, aun cuando se haya adaptado con éxito a las condiciones extrínsecas, no siempre sigue funcionando bien. Las democracias no sólo tienen que superar condiciones limitantes; también deben manejar con éxito su potencial inherente para el funcionamiento defectuoso y la posible autosubversión. Los siguientes dilemas intrínsecos se han discutido ampliamente en la literatura estándar sobre democracia, de modo que pueden presentarse en forma más breve a continuación:

1. *Oligarquía*. Roberto Michels (1911-1962) fue el primero en señalar que, incluso en la más democrática de las instituciones, los líderes y funcionarios tendían a poseer ciertas ventajas de ejercicio del cargo que los libraban de la amenaza de ser depuestos por posibles oponentes. Su «ley de hierro» implicaba que los partidos, asociaciones y movimientos —sin mencionar las legislaturas— con el tiempo se volverían cada vez más oligárquicos y, por lo tanto, inmunes a la responsabilidad ante sus miembros o ante el público en general. En otras palabras, el «gobierno del pueblo» puede limitarse sistemáticamente cuando los gobernantes llegan a ejercer más control sobre los grupos de electores que el que los votantes pueden tener sobre sus representantes. Estos oligarcas de los partidos, asociaciones, gobiernos de Estado, medios masivos de comunicación, etc., pueden ser capaces de identificar los asuntos «críticos» y el rango de decisiones permisibles a tal grado, que la «voluntad del pueblo» se convierte en un artefacto virtual de la interacción elitista estratégica (cfr. Bobbio, 1987; Zolo, 1992).

2. *Free-riding*.* Mancur Olson (1965) puede no haber sido el primero, pero sí ha sido el más sistemático, al demostrar que gran parte de lo que sostie-

* Por tratarse de un término que carece de una traducción homologada en español, preferimos utilizar aquí la expresión en inglés. Hasta ahora ha sido traducido alternativamente por el «polizón», el «gorrón» (N. de la R.).

ne a la democracia y es producto de ella consiste en bienes públicos y que los individuos carecen de incentivos racionales para contribuir voluntariamente con ellos. En ausencia de retribuciones privadas y selectivas, los ciudadanos de una democracia deberían «aprender» que no vale la pena votar, afiliarse a asociaciones o movimientos, ni siquiera participar en asuntos públicos, pues su discreta contribución normalmente tendrá poco o ningún efecto en el resultado. Cada vez más abandonarán esta actividad en favor de un subgrupo de «empresarios políticos» profesionales que actúan relativamente sin restricciones impuestas por sus seguidores, miembros o clientes.

3. *Ciclos de mayorías*. Todas las democracias modernas tienen que tomar decisiones que implican la distribución desigual de beneficios entre grupos sociales e individuos. Siempre que esto se realiza mediante el voto mayoritario, y no por unanimidad, surge la posibilidad de un «ciclo», es decir, de mayorías inestables entre un subconjunto cambiante de beneficiarios con distintas preferencias. Semejante resultado significa que ninguna decisión colectiva tiene posibilidades de recibir el apoyo de una mayoría estable. Si se presentan las decisiones con un convenio para abstenerse de votar, no surgirá ninguna solución. El gobierno de la mayoría conduciría a una serie vacilante de medidas políticas que se aprueban, pero podría tener el efecto neto de alienar a todos (Arrow, 1951; Mueller, 1989).

4. *Autonomía funcional*. Para su supervivencia, particularmente en el sistema internacional, todas las democracias dependen de instituciones especializadas que no pueden ser democráticas. Para que éstas desempeñen sus funciones respectivas de manera eficiente —las fuerzas armadas y el banco central son los ejemplos más obvios— tienen que aislarse de las presiones populares y de la competencia partidaria, como debe ser el caso de todo el conjunto de los derechos civiles y humanos básicos que están garantizados constitucionalmente. En la medida en que se amplíe el papel de tales instituciones en un ambiente más turbulento, competitivo y, como veremos más adelante, *interdependiente*, *aumentará el poder de los expertos técnicos* que dirigen estas instituciones y los líderes ejecutivos y legislativos que son responsables ante la ciudadanía tendrán su dominio discrecional cada vez más limitado.

Lo que encontramos aquí es un dilema inherente de cualquier orden constitucional. Las constituciones son dispositivos autorre restrictivos que protegen a las comunidades políticas de los peligros de ceder a la tentación y al oportunismo (Elster, 1979: cap. 2). Como tales, las constituciones pueden fallar de alguna de las dos maneras siguientes. Primero, es posible que no sean lo bastante restrictivas y que dejen a los votantes o a las elites libres para realizar actos que algunos o todos lleguen a lamentar. Pero, en segundo lugar, las constituciones también pueden ser demasiado restrictivas y entonces prohibir a los actores emprender acciones que, en las nuevas condiciones y según las preferencias recién formadas, ahora se consideren positivamente convenientes, de acuerdo con el juicio razonado

(más que con los impulsos oportunistas) de dichos actores. A fin de establecer una vía que evite ambas fallas, debe existir un mecanismo para adecuar muy bien las metadecisiones. Este puede encontrarse en la sabiduría de los miembros de las cortes constitucionales, de los legisladores que deciden las modificaciones a la constitución, pero, a fin de cuentas, también en la capacidad de deliberación y en las virtudes cívicas de los ciudadanos comunes.

5. *Corrupción y dilapidación.* Todas las democracias, tanto las bien establecidas como las de reciente creación, están sujetas al abuso de poder y a la apropiación de bienes públicos para beneficio personal. Se supone que estas tendencias se mantienen a raya por la oportunidad periódica que se ofrece a los ciudadanos de votar por que el gobierno vigente abandone el poder. Los criterios de ilegalidad cambian un poco de una cultura a otra; la magnitud parece variar inversamente al grado en que el capitalismo ofrece fuentes alternativas de enriquecimiento. Sin embargo, es importante recordar que las democracias como grupo aún están muy lejos de las autocracias en cuanto a corrupción o dilapidación.

El elemento que ha hecho resaltar estas tendencias es la profesionalización de la política. Cuando la mayoría de los políticos democráticos eran aficionados, es decir, hombres prósperos con una carrera (o fortuna) independiente del cargo público, los puestos de representación no solían ser remunerados. Al perderlos, los funcionarios retornaban a la vida «privada», que a menudo les ofrecía una recompensa monetaria. Esto empezó a cambiar con la llegada al poder de los partidos socialistas a principios del siglo xx y ha continuado sin disminuir. Ahora, quienes ocupan cargos de elección —hombres y mujeres— no sólo esperan ser bien remunerados por sus servicios, sino que además no tienen ninguna otra fuente de ingresos. Aunado a esto, se incrementa el costo de ser electo y atender al grupo de votantes y se agudiza mucho más el problema de extraer voluntariamente suficientes ingresos para pagar la política democrática.

¿Cómo pagan los ciudadanos por la democracia? ¿En qué punto su peculiar «economía política» se convierte en un impedimento serio para su legitimidad e incluso perpetuación? Actualmente algunas democracias establecidas —Japón, Francia, Italia, España— se enfrentan a este problema; otros han tenido que lidiar con escándalos recurrentes en el pasado. Las democracias recientes nacen por lo general en un estallido de entusiasmo cívico y de indignación moral contra la corrupción y la dilapidación del antiguo régimen, de modo que el dilema sólo surge después. No obstante, cuando sucede, el efecto puede ser particularmente devastador porque, por una parte, los políticos tienen fuentes alternativas de ingreso menos seguras y, por la otra, los ciudadanos están menos convencidos de la necesidad de remunerar a sus representantes en forma generosa.

Lo que tiende a complicar el problema de las democracias formadas después de 1974 es que la transición de régimen suele ir acompañada por la necesidad simultánea de realizar considerables transformaciones en otros dominios

socioeconómicos: derechos de propiedad, subsidios industriales, controles de precios, privatización, desregulación, concesión de servicios y medios de comunicación, etc. Incluso cuando el impulso del cambio se dirige a «desatar las fuerzas del mercado», el proceso de lograrlo ofrece oportunidades momentáneas muy atractivas para el enriquecimiento ilícito por parte de los políticos que establecen las normas, venden las empresas y conceden los contratos. De manera irónica, el objetivo a largo plazo consiste precisamente en reducir la búsqueda de rentas intrínseca a la propiedad pública y a la regulación, mientras que el efecto a corto plazo es aumentar los rendimientos potenciales.

El punto crucial del asunto es que la práctica democrática liberal, en especial con la profesionalización de sus principales funciones y la expansión de sus tareas políticas, nunca ha llegado a conciliarse —ni teórica ni normativamente— con su propia economía política «peculiar». Como es comprensible, a los ciudadanos les resultan misteriosos y con frecuencia repugnantes el financiamiento de los partidos, la remuneración de los diputados, la obtención de gratificaciones por servicios y el lucro con contratos gubernamentales. Por lo tanto, no debería sorprender descubrir que están renuentes a pagar, incluso por el tipo de régimen que expresamente prefieren.

6. *Sobrecarga e ingobernabilidad.* Las democracias no son anarquías. Deben ser capaces de gobernar, de emplear la autoridad pública para modificar el comportamiento de los ciudadanos individuales y, como hemos señalado arriba, de regular el desempeño de las empresas y los mercados. Uno de los perennes misterios de la democracia liberal es el origen de su obligación política. ¿Por qué los ciudadanos, en todas partes, obedecen las reglas, respetan los derechos de los demás y procesan sus demandas a través de los canales institucionales regulares, aun cuando las respuestas «no convencionales» parecen prometer beneficios mayores y las autoridades son manifiestamente incapaces de castigarlos por sus transgresiones? Si estos ciudadanos fuesen en verdad «liberales» —tanto en el sentido democrático como en el capitalista del término—, deberían estar crónicamente tentados de desertar en busca de su propio interés y de justificar tales comportamientos en nombre de la «libre empresa» y de los «derechos individuales». Las respuestas comunes de los científicos políticos se basan en nociones tan abstractas como «tradicición», «confianza en las instituciones», «socialización» y, desde luego, «legitimidad». Desafortunadamente, rara vez son muy explícitos sobre el origen de dichas propiedades, excepto por la acumulación gradual de la costumbre y la inculcación más explícita de las normas mediante el sistema educativo. No es factible que estas lecciones resulten muy cómodas para quienes les interesa la consolidación de la democracia en un periodo relativamente corto.

Además, existe cada vez más evidencia de un declive persistente de todas estas propiedades en las democracias liberales establecidas. Cualquier cosa que hayan hecho en el pasado, ni la invocación a la costumbre ni el adoctrinamiento

cívico parecen surtir sus efectos en los ciudadanos contemporáneos. Las identificaciones partidarias tradicionales, las restricciones que se imponen a sí mismos los individuos y los grupos, la confianza en las instituciones y la creencia en la legitimidad de los gobernantes han tendido a disminuir en forma notoria, ya sea que se midan por las actitudes en las encuestas de opinión pública o por el comportamiento en las casillas de votación o en las calles. Y las razones de ello se han discutido en forma amplia (aunque no terminante): mayor movilidad física, niveles de educación más elevados, mayor tiempo de ocio, disminución de la calidad de la educación pública, creciente desinterés intelectual, etc. (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975).

Lo que vuelve este dilema mucho más agudo para las neodemocracias no es sólo el breve marco de tiempo en que tienen que tomar decisiones obligatorias y legítimas sobre las instituciones, sino el hecho de que sus poblaciones respectivas a menudo son más móviles, educadas, inconformes y, ciertamente, escépticas que las de anteriores democratizaciones en una etapa comparable de su desarrollo. Lo más importante es que son mucho más conscientes de los sucesos que tienen lugar en otras partes y de los medios alternativos para alcanzar sus intereses y pasiones. Sus repertorios políticos son comparativamente más variados, y con frecuencia se complementan con la activa intervención de organizaciones internacionales no gubernamentales.

En esto ha sido central el fin del partido político como único intermediario para los ciudadanos y fuente primaria de legitimidad para los gobernantes. Las asociaciones de intereses y, más recientemente, los movimientos sociales, han pasado a ocupar este espacio. Estos tienen particular importancia para expresar las demandas de clases, profesionistas, sectores, generaciones, religiones, etnias y otros segmentos de la población cuyo escaso número les impide crear o dominar partidos, pero cuyos intereses y pasiones los motivan para participar con particular intensidad (Schmitter, 1992).

Resolver este dilema entre la necesidad de legitimidad para construir instituciones y la necesidad de que las instituciones establezcan la legitimidad dependerá de muchos factores, entre los que destacan el modo de transición y el legado de la democracia previa. La mayoría de las neodemocracias tendrán que enfrentarse, no con el público de sus predecesores, que era un tanto ingenuo y deferente, físicamente aislado y ampliamente agregado, sino con grupos un tanto complejos, bien informados, cuyos intereses son más diversos y cuyas habilidades organizativas son mayores. Es probable que los partidos políticos sigan proporcionando el principal vínculo entre los ciudadanos y las autoridades, y tal vez las decisiones sobre reglas e instituciones seguirán implicando la negociación entre los líderes de los partidos. En consecuencia, el carácter del sistema de partidos emergente será el elemento clave para determinar la gobernabilidad. Pero no será el único. Los actuales gobiernos recientemente democratizados no repetirán la trayectoria de aquellos que se democratizaron en el pasado. Tendrán

que lidiar (y gobernar) con todo el rango de asociaciones y movimientos que se han acumulado a lo largo del tiempo, es decir, toda la fauna y flora exóticas de una moderna sociedad (post)industrial.

Conclusión

La democracia liberal debe responder en forma continua a los cambios en las instituciones sociales, económicas y culturales que la rodean. También tiene que enfrentarse a las expectativas en constante cambio (y a menudo en aumento) de los ciudadanos. Su futuro es, y siempre ha sido, incierto. Así como las democracias no surgen tan sólo por medios democráticos, los regímenes democráticos no son arreglos que puedan hacerse valer perfectamente o que se perpetúen por sí mismos con toda facilidad. Sin importar lo vulnerable que pueda ser una democracia específica o un tipo particular de democracia, es posible que sobreviva la especie, pero sólo si se transforma. Los ricos ejemplares establecidos en Europa Occidental, Norteamérica y Oceanía se enfrentarán a las tendencias intrínsecas hacia la oligarquía, el *free-riding*, los ciclos de mayorías, la corrupción y la ingobernabilidad, que requerirán de una afinación constante, ajustes imaginativos y reformas periódicas. Pero hay pocas razones para suponer que tales democracias no modificarán sus prácticas y reglas de manera adecuada, pues su mayor fuerza ha sido siempre que esta forma de dominación política es única para proporcionar canales regulares a la expresión de la disidencia y mecanismos confiables para cambiar de forma pacífica a los líderes del gobierno y las políticas públicas.

Aun antes de que las inexpertas democracias posteriores a 1974 en el sur de Europa, Latinoamérica, Asia, Europa Oriental y (raramente) África tengan que enfrentarse a estos dilemas —aun antes de que sus instituciones se vuelvan oligárquicas, de que la disminución del entusiasmo de sus ciudadanos les enseñe a optar por la vía del *free-riding*, antes de que los ciclos políticos se establezcan para producir mayorías persistentemente insatisfechas, antes de que sus instituciones sean excedidas por las demandas y se vuelvan ingobernables y, tal vez, aun antes de que las fuerzas armadas y los bancos centrales hayan afirmado su autonomía funcional o los políticos hayan sucumbido a las tentaciones de la corrupción— estos países tendrán que establecer reglas y prácticas mutuamente aceptables, para resolver los dilemas extrínsecos más acuciantes: soberanía interna y externa restringida; intolerancia religiosa; graves desigualdades socioeconómicas; conflictos étnicos; fronteras e identidades en disputa, y capitalismo no regulado o raquítico.

Si hay razones para creer que la oleada de democratizaciones posterior a 1974 será seguida por regresiones menos patentes hacia el dominio autoritario que en las tres oleadas previas, esto puede atribuirse en buena medida a los cambios en el contexto internacional. En primer lugar, existe el constante crecimiento de las organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales que

proporcionan servicios a las neodemocracias, vigilan su actuación y movilizan apoyo para ellas cuando las amenazan golpes de Estado, elecciones fraudulentas o acciones gubernamentales arbitrarias. En segundo lugar, como complemento de este surgimiento de una «sociedad civil transnacional» incipiente, está el fortalecimiento del papel de las organizaciones intergubernamentales (OI) internacionales, ya sea en el nivel global en las Naciones Unidas y en sus agencias especializadas, o bien en el nivel regional mediante entidades como la Comunidad Europea, la Organización de Estados Americanos o la Asociación de Naciones del Sureste Asiático. La «condicionalidad política» que han intentado imponer, junto con el apoyo material que han movilizado o las sanciones colectivas que han aplicado no siempre han sido suficientes para evitar la regresión y la violencia, véanse los tristes casos de Birmania y Bosnia-Herzegovina; pero estas medidas pueden establecer una diferencia significativa (Nelson, 1992). Sin la censura virtualmente unánime de las ONG, las OI y otros gobiernos democráticos de la región, los intentos de golpe en Venezuela y Guatemala pudieron haber tenido éxito. Con ese tipo de apoyo, los líderes electos democráticamente, como Carlos Andrés Pérez —sin importar su impopularidad momentánea— tuvieron muchas más posibilidades de soportar la exigencia de entregar el poder a quienes se autoproclaman «salvadores de la patria».

Pero también hay algunas buenas razones para ser menos triunfalistas sobre las perspectivas para la democracia liberal. Muy pocos países han logrado alguna vez estabilizar la democracia en su primer intento. Todas las oleadas anteriores de cambio de régimen finalmente retrocedieron, y quizá sea demasiado pronto para decir cuántos gobiernos serán arrastrados de nuevo hacia la autocracia en esta ocasión. En efecto, los que todavía no han resuelto el dilema de definir su identidad nacional y sus fronteras tienen pocas probabilidades de avanzar mucho en otros dominios. Una cosa es que una democracia liberal establecida, como Bélgica, se divida en dos partes, y otra muy distinta que una neodemocracia frágil, como Checoslovaquia, lo haga. El hecho de que la mayoría de las neodemocracias hayan tenido que resolver serias dificultades coyunturales —como el declive de la actividad económica, la aceleración de las tasas de inflación, un fuerte endeudamiento con el extranjero, desequilibrios presupuestarios y crisis fiscales graves, demandas insistentes de reestructurar la industria para afrontar el aumento de la competencia internacional y una persistente fuga de capitales agravada por la liberalización de los sistemas financieros internacionales— no está facilitando la solución de los dilemas fundamentales sobre las instituciones capitalistas. Sin embargo, lo más sorprendente —hasta ahora— es que *los ciudadanos han respondido a estas tensiones de austeridad y ajuste económicos centrandó su descontento en los gobiernos más que en la democracia como tal*. Con frecuencia han votado para retirar del cargo a líderes y partidos, pero rara vez han demandado o apoyado el regreso al régimen anterior o a cualquier otra forma de gobierno autoritario.

A pesar de esta tolerancia bastante notable por parte de los ciudadanos en desventaja económica, aumentan los signos de aquello que los españoles han denominado '*desencanto*' con la democracia misma. Hay una amplia conciencia de que ha aumentado la corrupción y de que se ha instaurado el deterioro, incluso antes de la consolidación. Con sorprendente regularidad, se escuchan quejas de que los políticos profesionales se han arrogado desproporcionados salarios y gratificaciones para sí mismos, que los partidos políticos se están enriqueciendo en forma clandestina, que las políticas que imponen cargas adicionales a los grupos privilegiados no llegan a aplicarse, que los poderes parapetados, como el de los militares, han protegido e incluso incrementado su parte del presupuesto público, que el crimen ha aumentado, que persisten las violaciones arbitrarias de los derechos humanos por parte de las fuerzas policíacas, que la carga de impuestos se distribuye o cobra en forma injusta, que deshonestos connacionales e incluso extranjeros están cosechando demasiados beneficios de las políticas de privatización y desregulación. Todas estas quejas sugieren que algunos de los dilemas extrínsecos no se han resuelto. En varios casos, ya han sido admitidos por demagogos o populistas oportunistas que prometen que el uso «temporal» de poderes excepcionales y de la suspensión de derechos humanos y civiles corregirá esos males y retornará al gobierno a un camino democrático «mejor». El '*autogolpe*' de Fujimori, su suspensión de la legislatura en Perú en 1992, su subsiguiente mandato por decreto y la convocatoria a una elección controlada para elaborar un proyecto de una constitución nueva (y más autoritaria) pueden muy bien ser precursores de futuros desarrollos.

Pero estos problemas de padecimiento económico y desencanto político palidecen al compararlos con el conflicto cultural. Una característica frecuente de las autocracias es su tendencia a suprimir o manipular a las minorías etnolingüísticas. Las nacientes democracias que las sucedieron heredan estos resentimientos acumulados y proporcionan a los grupos discriminados la libertad para expresar sus demandas en forma abierta. En el Sur de Europa y en América Latina, donde las fronteras y las identidades nacionales estaban seguras antes de la transición, las demandas de grupos subnacionales resultan relativamente fáciles de reconciliar mediante políticas de federalismo, la devolución de poderes a las regiones o la autonomía municipal, aunque en el caso de los vascos españoles esto se logró sólo después de una lucha armada sangrienta y prolongada. En Europa Oriental y en África, donde los resentimientos históricos son mucho más profundos y las fronteras existentes pueden dividir antes que unir naciones, es factible que la movilización a lo largo de líneas etnolingüísticas se vuelva particularmente explosiva y con facilidad agobie las bases acostumbradas de la división social: clase, estatus, generación, género, etc., que subyacen en sistemas estables de partidos y de grupos de interés.

REFERENCIAS

- AGUERO, Felipe (1993): «The Military and the Limits to Democratization in South America», en Scott Mainwaring *et al.*, *Issues in Democratic Consolidation*, Notre Dame, Notre Dame University Press, pp. 153-198.
- ARROW, Kenneth J. (1951): *Social Choice and Individual Values*, Nueva York, John Wiley.
- BOBBIO, Norberto (1987): *The Future of Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- BUDGE, Ian (1993): «Direct Democracy: Setting Appropriate Terms of Debate», en David Held (ed.), *Prospects for Democracy*, Cambridge, Polity Press, pp. 136-155.
- CROZIER, Michel, Samuel P. HUNTINGTON, y Joji WATANUKI (1985): *The Crisis of Democracy*, Nueva York, New York University Press.
- DAHL, Robert (1982): *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*, New Haven, Yale University Press.
- (1992): «The Problem of Civic Competence», *Journal of Democracy*, 3, 4, pp. 45-60.
- DOYLE, Michael W. (1986): «Liberalism and World Politics», *American Political Science Review*, 80 (diciembre), pp. 1.151-1.170.
- ELSTER, Jon (1979): *Ulysses and the Sirens. Studies in Rationality and Irrationality*, Cambridge, Cambridge University Press.
- HELD, David (1993): «From City-States to a Cosmopolitan Order?», en David Held (ed.), *Prospects for Democracy*, Cambridge, Polity Press, pp. 13-52.
- KARL, Terry Lynn (1990): «Dilemmas of Democratization in Latin America», *Comparative Politics*, 23, 1 (octubre), pp. 1-23.
- , y Philippe C. SCHMITTER (1991): «Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe», *International Social Science Journal*, 128, pp. 269-284.
- KIRCHHEIMER, Otto (1969): *Politics, Law, & Social Change: Selected Essays of Otto Kirchheimer*, F.S. Burin y K.L. Shell (eds.), Nueva York, Columbia University Press.
- LINZ, Juan (1978): *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Re-equilibration*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- LIPSET, Seymour Martin (1994): «The Social Requisites of Democracy Revisited», *American Sociological Review*, 59, pp. 1 -21.
- MANIN, Bernard (1987): «On Legitimacy and Deliberation», *Political Theory*, 15, pp. 338-368.
- MICHELS, Roberto (1962): *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchic Tendencies of Modern Europe*, Nueva York / Londres, The Free Press.
- MOORE Jr., Barrington (1966): *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston, Beacon Press.
- MUELLER, Dennis C. (1989): *Public Choice II*, Cambridge, Cambridge University Press.
- NELSON, Joan (1992): *Encouraging Democracy: What Role for Conditioned Aid?*, Washington, DC, Overseas Development Council.
- O'DONNELL, Guillermo (1973): *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Berkeley, University of California, Institute of International Studies.
- (1992a): «Delegative Democracy?», *Working Paper*, n.º 173, Helen Kellogg Institute, University of Notre Dame.
- (1992b): «Transitions, Continuities and Paradoxes», en Scott Mainwaring *et al.* (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: the New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- OFFE, Claus, y Ulrich K. PREUSS (1991): «Democracy and Moral Resources», en David Held (ed.), *Political Theory Today*, Cambridge, Polity Press, pp. 143-171.
- OLSON, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action: Public Goals and the Theory of Groups*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

- PUTNAM, Robert D. (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- RUSSETT, Bruce (1990): «Politics and Alternative Security: Towards a More Democratic Therefore More Peaceful World», en Burns H. Weston (ed.), *Alternative Security: Living Without Nuclear Deterrence*, Boulder, CO, Westview Press.
- RUSTOW, Dankwart (1970): «Transitions to Democracy», *Comparative Politics*, 2, 3, pp. 337-365.
- SCHMITTER, Philippe C. (1991): «Change in Regime Type and Progress in International Relations», en Emanuel Adler y Beverly Crawford (eds.), *Progress in Postwar International Relations*, Nueva York, Columbia University Press, pp. 89-127.
- (1992): «The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups», *American Behavioral Scientist*, 35, 4-5 (marzo-junio), pp. 422-449.
- , y Terry Lynn KARL (1991): «What Democracy is... and is not», *Journal of Democracy*, 3, 3 (verano), pp. 75-88.
- , y Terry Lynn KARL (1992): «The Types of Democracy Emerging in Southern and Eastern Europe and South and Central America», en Peter Volten (ed.), *Bound to Change: Consolidating Democracy in Central Europe*, Nueva York, IEWSS, pp. 42-68.
- SUNSTEIN, Cass (1991): «Preferences and Politics», *Philosophy and Public Affairs*, 20, n.º 1, pp. 3-34.
- TAYLOR, Charles (1993): «The Dangers of Soft Despotism», *The Responsive Community*, 3, 4, pp. 22-31.
- ZOLO, Danilo (1992): *Democracy and Complexity*, Cambridge, Polity Press.

Claus Offe es profesor de Sociología y Ciencia Política en la Universidad Humboldt de Berlín. Es autor de varios libros traducidos al castellano: «Partidos políticos y movimientos sociales» (Madrid, 1988), «La gestión política» (Madrid, 1992) y «Contradicciones en el estado del bienestar» (Madrid, 1994). Su última obra es «Der Tunnel am ende Lichts» (1994).

Philippe C. Schmitter es profesor de Ciencia Política en la Universidad de Stanford (EE.UU.). Con anterioridad lo ha sido en la Universidad de Chicago y el Instituto Universitario Europeo en Florencia. Ha publicado diversos libros y artículos sobre temas de transición política y consolidación democrática, entre ellos el libro «Transiciones desde un gobierno autoritario» (Barcelona, 1994), en colaboración con Guillermo O'Donnell. Así mismo, es coautor, junto con Wolfgang Streeck, del libro «Private interest government: beyond market and State» (1985).